


CAI
-1986
R21F

Government
Publications



Digitized by the Internet Archive
in 2022 with funding from
University of Toronto

<https://archive.org/details/31761115514002>

CA1
- 1986
R21F

Government
Publications

ANALYSE DE LA

LOI SUR L'ACCÈS À L'INFORMATION ET DE LA

LOI SUR LA PROTECTION DES RENSEIGNEMENTS PERSONNELS

TELLES QU'ELLES S'APPLIQUENT AU MINISTÈRE DES AFFAIRES EXTÉRIEURES

ET



PROPOSITIONS DE MODIFICATION

DE LA LOI SUR L'ACCÈS À L'INFORMATION ET DE LA

LOI SUR LA PROTECTION DES RENSEIGNEMENTS PERSONNELS

PAR

GÉRALD W. BALDWIN

Janvier 1986

PARTIE I

ANALYSE DE LA

LOI SUR L'ACCÈS À L'INFORMATION ET DE LA

LOI SUR LA PROTECTION DES RENSEIGNEMENTS PERSONNELS

TELLES QU'ELLES S'APPLIQUENT AU MINISTÈRE DES AFFAIRES EXTÉRIEURES

PRÉSENTATION

J'ai reçu pour mission d'étudier les méthodes et procédures appliquées par le ministère des Affaires extérieures dans l'exercice des responsabilités qui lui incombent en vertu de la Loi sur l'accès à l'information et de la Loi sur la protection des renseignements personnels, appelées dans le présent rapport "Loi AIPRP", afin:

- ° de déterminer si le Ministère peut modifier la façon dont il répond aux demandes, afin de mieux respecter l'esprit de la Loi;
- ° d'analyser l'expérience du Ministère dans le but d'y prélever des éléments susceptibles d'améliorer la Loi afin de mieux servir le public canadien.

Pour commencer, signalons que la Loi sur la protection des renseignements personnels n'a pas été souvent invoquée au sujet des Affaires extérieures. On m'a donné à entendre que le ratio des demandes concernant la protection des renseignements personnels et des demandes concernant l'accès à l'information était d'environ 15 pour cent contre 85 pour cent. Néanmoins, il est important de rappeler, compte tenu des besoins futurs, que les deux lois ont été jumelées et qu'il convient de les consulter conjointement. Bon nombre des dispositions concernant les exceptions, l'administration, les plaintes, les révisions, les appels et ainsi de suite, sont libellées dans des termes identiques. Les deux lois ont été jumelées de la sorte surtout pour éviter de reproduire ce qui s'était passé aux États-Unis où différents précédents judiciaires ont placé les questions de protection des renseignements personnels en conflit direct avec les demandes alléguant la liberté d'information, créant ainsi une grande confusion.

Il était donc souhaitable que les autorités chargées de l'application des deux lois ainsi que les juges qui auraient à les interpréter, disposent d'une base qui facilite le respect simultané des deux principes.

J'ai examiné, au cours de la préparation du présent rapport, un certain nombre de dossiers du Ministère concernant les demandes d'accès à l'information. Le coordonnateur de l'accès et son personnel ont été des plus collaborateurs pour mettre ces dossiers à ma disposition et m'ont rendu service de bien d'autres manières.

J'ai également rencontré les personnes qui sont chargées de l'application de la Loi AIPRP, j'ai analysé des rapports provenant du Ministère et d'ailleurs, y compris ceux des Commissaires à l'information et à la protection de la vie privée et j'ai eu des entretiens avec divers fonctionnaires. Par ailleurs, j'ai étudié la tradition parlementaire des questions écrites au feuillet, des questions précédées d'un astérisque, ainsi que les règles de fonctionnement de la période de questions à la Chambre des communes.

Enfin, je me suis penché sur les expériences américaines et australiennes et sur les lois qui garantissent la transparence du gouvernement.

Le droit international accorde une certaine reconnaissance au principe de la liberté d'information. Plusieurs déclarations des droits de la personne ont été solennellement proclamées après la Seconde Guerre Mondiale, dans l'espoir qu'elles serviraient à freiner les excès des dictateurs en puissance et qu'elles amèneraient les citoyens ordinaires à prendre conscience de leurs droits.

La lecture des différentes chartes démontre clairement qu'elles prévoyaient de donner aux citoyens le droit de demander et d'obtenir des informations.

Ainsi, l'article 10 de la Déclaration universelle des droits européens précise que:

- ° Toute personne a droit... de recevoir et de répandre des informations.

L'article 19 du Pacte international relatif aux droits civils et politiques, déclare également que:

- ° Toute personne a droit... de recevoir et de répandre des informations.

L'article 10 de la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales fournit la plus concise des nombreuses déclarations internationales des droits à l'information.

- 1) Toute personne a droit à la liberté d'expression. Ce droit comprend la liberté d'opinion et la liberté de recevoir ou de communiquer des informations...
- 2) L'exercice de ces libertés comportant des devoirs et des responsabilités peut être soumis à certaines formalités, conditions, restrictions ou sanctions, prévues par la loi, qui constituent des mesures nécessaires, dans une société démocratique, à la sécurité nationale, à l'intégrité territoriale ou à la sûreté publique, à la défense de l'ordre et à la prévention du crime, à la protection de la santé ou de la morale, à la protection de la réputation ou des droits d'autrui, pour empêcher la divulgation d'informations confidentielles ou pour garantir l'autorité et l'impartialité du pouvoir judiciaire.

Le droit d'obtenir des informations dans certaines conditions satisfaisantes et pratiques a suscité beaucoup d'attention et certaines interventions de la part de la Commission des droits de l'homme et de l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe, à Strasbourg.

C'est ainsi que s'est constitué, il y a quelques années, un Comité d'experts qui s'est réuni à Graz, en Autriche, sous la direction du nouveau ministre autrichien des Affaires étrangères, M. Pahr. Ce comité qui regroupait des représentants de nombreux pays du Conseil de l'Europe avait accordé un statut de membre honoraire à plusieurs autres pays, dont le Canada.

À la clôture de la réunion de deux jours, le comité composé de fonctionnaires de la Commission des droits de l'homme a adopté une résolution ferme appuyant à l'unanimité le principe de la liberté d'information et a enjoint les États membres d'offrir ce droit à leurs ressortissants. Cette résolution a donné naissance à des mesures votées par les comités de l'Assemblée de Strasbourg et finalement par l'Assemblée elle-même.

Le présent document de recherche est destiné à étayer l'argument selon lequel le ministère canadien des Affaires extérieures aurait dû appuyer fermement et activement les principes établis dans notre loi. Il ne fait aucun doute que le Canada était, à la fin de la Seconde Guerre Mondiale et au cours des années ultérieures, une nation respectée et écoutée sur la scène internationale, en particulier sur les questions se rapportant aux droits de la personne et qu'il aurait dû par conséquent compter parmi les premiers défenseurs du principe de la liberté d'information. Or, on ne peut que constater que ce principe n'a pas été très bien accueilli dans le milieu des Affaires extérieures.

Mais il y a quelques exceptions notables. La commande du présent rapport est une preuve de l'intérêt que le Secrétaire d'État aux Affaires extérieures accorde à une loi utile et d'application pratique.

Je n'ai également que des louanges à formuler sur les activités et le personnel du Bureau du coordonnateur de l'accès à l'information et de la protection des renseignements personnels. Par ailleurs, les fonctionnaires d'autres services du Ministère, y compris certains conseillers juridiques ont fidèlement et diligemment fait de leur mieux pour intégrer les principes de la Loi AIPRP aux opérations du gouvernement.

Cependant, l'attitude des cadres supérieurs du Ministère est, de manière générale, assez décevante.

Depuis 1979, lorsque le gouvernement fédéral a manifesté pour la première fois, par le projet de loi C-15 qu'il avait sérieusement l'intention d'instaurer officiellement une ère de transparence administrative, la réaction de ces fonctionnaires a été plutôt négative, comme l'ont montré les escarmouches ouvertes et indirectes qui se sont produites au cours des discussions et des réunions en comité lors des différentes étapes de préparation du projet de loi. Cet antagonisme a également entaché les discussions internes du Ministère, ainsi que les groupes interministériels qui se sont rencontrés de manière officielle ou non pour débattre du projet de loi.

Rien de tout cela ne révélait un dessein sombre ou subversif. C'était simplement une réaction naturelle d'un organisme fédéral qui, depuis sa création était moins caractérisé par son ouverture que par une propension naturelle à dissimuler son jeu. En résumé, le ministère des Affaires extérieures avait été peu touché, tant sur le plan intérieur que sur le plan international, par les divers mouvements favorables à la liberté de l'information.

Malgré tout, je peux commenter les réalisations du coordonnateur de l'accès à l'information et de la protection des renseignements personnels et de son personnel au sein du Ministère. Le coordonnateur est un fonctionnaire supérieur ayant accumulé de longues années de service tant au Canada qu'à l'étranger. Il a réussi, dans la plupart des cas, à harmoniser sa carrière et ses relations au Ministère avec la responsabilité plutôt révolutionnaire de faire appliquer les lois d'accès à l'information et de protection des renseignements personnels.

Les Lois de l'accès à l'information et de la protection des renseignements personnels attribuent au Secrétaire d'État aux Affaires extérieures, en sa qualité de chef du Ministère, des fonctions administratives et para-judiciaires très importantes. De fait, bon nombre de ces fonctions sont déléguées au coordonnateur qui, à mon sens, en reconnaît l'importance et tente d'agir en conséquence.

L'ACCÈS À L'INFORMATION

Il serait utile à présent de résumer certaines des fonctions que la Loi d'accès à l'information attribue au coordonnateur.

- ° Il peut décider de transmettre une demande à une autre institution si cette dernière est plus concernée par la demande. (Article 8)
- ° Il peut décider de proroger le délai de réponse à une demande. (Article 9)
- ° Il peut déterminer le montant des frais payables par le demandeur. (Article 11)

Les articles 13 à 26 font état d'exceptions qui sont soit obligatoires en ce sens qu'elles interdisent la communication des documents, soit qu'elles chargent le responsable d'une institution de décider d'accorder ou de refuser la communication d'un document.

Pour décider si une ou plusieurs de ces exceptions peuvent s'appliquer, il faut analyser les faits en s'appuyant sur des preuves matérielles.

- ° Le responsable d'une institution fédérale peut refuser la communication de documents contenant des renseignements dont la divulgation risquerait vraisemblablement de porter préjudice à la conduite par le gouvernement du Canada des affaires fédéro-provinciales. (Article 14)
- ° Le responsable d'une institution fédérale peut refuser la communication de documents contenant des renseignements dont la divulgation risquerait vraisemblablement de porter préjudice à la conduite des affaires internationales, à la défense du Canada ou d'États alliés ou associés avec le Canada ou à la détection, à la prévention ou à la répression d'activités hostiles ou subversives. (Article 15)
- ° Le responsable d'une institution fédérale peut refuser la communication de documents contenant des renseignements dont la divulgation risquerait vraisemblablement de nuire à la sécurité des individus. (Article 17)

Les articles 19 et 20 visent à régir de manière précise certains renseignements personnels et renseignements de tiers. L'article 20 doit être lu conjointement avec l'article 28 qui exige que le responsable de l'institution doit prendre en considération les observations faites par un tiers avant d'autoriser la communication de renseignements susceptibles de porter préjudice à ce tiers.

La Loi n'accorde pas au responsable de l'institution le droit de prendre des décisions de manière arbitraire. Au contraire, il est légalement tenu d'indiquer les éléments précis qui s'opposent à la communication du document, puis de mentionner l'article pertinent et de déterminer si une demande d'information peut faire l'objet d'une exception, l'assujettissant ainsi à une règle de droit.

Mais sa responsabilité est encore plus étendue. Si l'exception consiste à autoriser la communication d'un document, il incombe encore au responsable de l'institution de décider d'exercer ou non son pouvoir en faveur de la communication.

Il y a également un autre aspect dont il faut tenir compte:

- ° Dans les procédures découlant des recours prévus aux articles 41 ou 42, la charge d'établir le bien-fondé du

refus de communication totale ou partielle d'un document incombe à l'institution fédérale concernée. (Article 48)

Cette disposition impose la charge de la preuve au gouvernement en cas d'appel auprès de la Cour fédérale, tel que prévu aux articles mentionnés.

Le responsable de l'institution a tout intérêt à appuyer son analyse des faits sur cette norme stricte avant de prononcer une décision. En effet, si l'institution est amenée à défendre sa décision devant la Cour fédérale, sa position sera bien meilleure si elle a tenu compte de cette disposition sur la charge de la preuve lors de la formulation de sa décision.

LES AFFAIRES EXTÉRIEURES

L'application générale de la Loi AIPRP a commencé en 1983. Le Conseil du Trésor a publié des lignes directrices contenant des instructions d'application générale pour l'ensemble des ministères et organismes.

Par exemple, le Bureau du coordonnateur de l'accès à l'information et de la protection des renseignements personnels n'a pas été créé par la Loi, mais par le Conseil du Trésor. Les lignes directrices du CT proposaient également des explications et interprétations complètes des différentes dispositions de la Loi AIPRP. Si certaines marches à suivre proposées sont bonnes, d'autres paraissent douteuses et ne résisteraient peut-être pas à une action en justice.

Le ministère des Affaires extérieures est régi plus précisément par un guide interne daté du mois de juin 1983, dont la partie I porte le titre suivant: "Les principes et les lignes directrices concernant les réponses à faire aux demandes de communication de documents qui relèvent du Ministère".

Bien que ce guide n'ait pas force de loi, il est, à toute fin pratique, le document auquel se réfère le Ministère pour l'application de la Loi AIPRP. Il y a certaines exceptions notables:

Page 2, on lit ceci:

"Ces nouvelles lois ont une portée très vaste, car elles changent fondamentalement le cadre juridique qui gouverne les activités des institutions fédérales."

Puis, à la page 3:

"À noter que l'embarras qui peut en résulter pour l'État ou un individu n'est pas un motif suffisant pour interdire la communication d'un document.

J'ai bien peur que certains fonctionnaires aient omis de prendre connaissance de ces sections, à moins qu'ils les aient oubliées aussitôt après les avoir lues.

L'extrait suivant de la page 4 du guide résume bien une des difficultés que pose l'application de l'esprit de la Loi AIRPRP:

"La Direction compétente sera appelée à se prononcer sur l'opportunité de communiquer l'information demandée. En outre, si elle estime qu'il s'agit d'un document excepté, soit en totalité soit en partie, ou si elle juge que la communication du document devrait être autorisée par le gouvernement d'un autre pays ou d'une province ou par un autre ministère, elle devra en faire la recommandation et faire approuver celle-ci (au moins au niveau de sous-secrétaire d'État adjoint)."

Il est en effet nécessaire de consulter la direction ou le service le plus concerné par la nature de la demande. Mais, pour des raisons d'objectivité, il faudrait que la décision concernant la réponse à donner à la demande soit prise par un autre service.

Or, c'est beaucoup trop souvent le contraire qui se produit. Dans la plupart des cas, les documents demandés sont transmis, après avoir été retrouvés, aux cadres de la direction qui, au bout d'un certain temps (généralement trop long), présentent leurs recommandations.

La communication des documents se déroule principalement dans une atmosphère hostile, en particulier pour les demandes en provenance des médias, ce qui est le cas de la majorité d'entre elles. Les demandes d'accès à l'information sont considérées avec suspicion comme émanant de sources antagonistes, ce qui donne lieu à des commentaires critiques.

Jusqu'à présent, les responsables ont eu tendance à se prononcer contre la communication des documents ou à autoriser la communication de documents si amputés qu'ils sont inutiles pour l'auteur de la demande.

Et je répète que dans de nombreux cas, ces documents ont été retenus beaucoup trop longtemps dans l'intention de décourager l'auteur de la demande.

La recommandation à laquelle on aboutit trop souvent après plusieurs semaines d'élaboration se présente à peu près comme ceci: "Ces documents font l'objet d'une exception en vertu des articles suivants de la Loi... Il convient de supprimer certains passages dans les documents qui ne font pas l'objet d'une exception intégrale. Nous estimons également qu'il faudrait exiger des frais élevés."

Bien entendu, il y a des exceptions, mais cette tendance est suffisamment généralisée pour faire figure de politique au niveau des directions.

Ces recommandations, formulées avec fermeté, défendues avec acharnement et appuyées par la haute direction, sont par conséquent très difficiles à contourner.

Cette situation est essentiellement analogue à celle d'un différend dans lequel une des parties participe activement aux fonctions du tribunal de première instance qui est chargé de se prononcer sur ledit différend.

Bon nombre de fonctionnaires du Ministère sont convaincus que la Loi AIPRP n'est pas des plus favorables aux intérêts des Affaires extérieures et estiment qu'ils ne devraient pas lui accorder leur appui. S'ils ne peuvent pas s'opposer ouvertement à la loi, ils peuvent très bien la contourner.

À la fin du rapport, je présente des recommandations à ce sujet, mais on peut d'ores et déjà étudier cette réaction injustifiée au droit d'accès aux documents du gouvernement que la loi garantit au public.

Je dis bien injustifiée parce que l'on ne nie pas et que l'on n'a jamais nié qu'il est nécessaire d'empêcher, dans l'intérêt du gouvernement, la communication de certains types de documents. Cette possibilité a été mentionnée dans les débats nationaux sur la question et clairement affirmée dans la Loi.

Il est vrai qu'en cas de différend, la décision ultime incombe au tribunal plutôt qu'au gouvernement, mais il s'agit là d'un phénomène fréquent qui est une caractéristique fondamentale de notre type de démocratie. C'est pourquoi, les opposants d'un gouvernement transparent auraient dû accepter la Loi, sinon de manière enthousiaste, tout au moins avec un noble assentiment.

Au lieu de cela, nous nous heurtons chez les fonctionnaires à un état d'esprit qui, en raison de leur formation et de la tradition, est tout simplement réfractaire aux dispositions de la Loi AIPRP.

Les Américains ont tenté de trouver une solution à cette situation en prévoyant une pénalité pour ceux qui arbitrairement et sans raison refusent de communiquer l'information. Je crois que cette menace n'a pas donné de bons résultats aux États-Unis et qu'elle a encore moins de chance d'être efficace au Canada pour la bonne raison qu'il serait pratiquement impossible de prouver une telle attitude de la part des fonctionnaires. De fait, ma longue expérience d'avocat m'amène

à conclure que les sanctions ne constituent pas un bon moyen pour persuader les gens de changer d'opinion dans de telles circonstances.

Je suis fermement convaincu que bon nombre des fonctionnaires concernés ne changeront jamais leur point de vue et qu'il faudra attendre l'arrivée d'une nouvelle vague de fonctionnaires imprégnés de la philosophie et des avantages que présente un gouvernement transparent avant que le Ministère se montre réellement disposé à accepter complètement la Loi.

J'ai mis la main, il y a quelque temps, sur une note de service rédigée par un fonctionnaire qui contenait une analyse bien raisonnée des dangers que court un gouvernement qui s'entoure de secrets:

"De plus en plus, je suis convaincu que la seule façon d'assurer la circulation de l'information au sein d'une bureaucratie est d'appliquer une politique d'information libre qui implique des mesures étendues de publicité en plus du respect des droits civils.

La bureaucratie pratique, afin de protéger son existence, un contrôle de l'information à un point tel que la liberté d'action du gouvernement s'en trouve gravement diminuée pour répondre à certaines pressions de l'extérieur.

La communication au sein même de la bureaucratie a tout simplement disparu."

Je suis tout à fait d'accord avec cette analyse et je crois que de nombreux fonctionnaires sont également du même avis mais qu'ils ne sont pas assez nombreux à occuper les postes importants.

LES FRAIS

La question des coûts et frais a suscité une certaine attention, surtout en ce qui a trait à la question désobligeante de la dispense dont fait état le paragraphe 11(6) de la Loi:

"Le responsable de l'institution fédérale peut dispenser en tout ou en partie la personne qui fait la demande du versement des droits ou lui rembourser tout ou partie du montant déjà versé.

On espérait que cette disposition permettrait d'éliminer des frais lorsque le document demandé aborderait des questions d'intérêt public. Malheureusement, les rédacteurs de la Loi n'ont pas précisé les critères de dispense et, dans la pratique, le Conseil du Trésor encourage à refuser les demandes de dispense. Les décisions négatives ont sans aucun doute été influencées d'une certaine manière par le fait que presque toutes les demandes de dispense ont été présentées par la presse.

Je n'ai aucun préjugé favorable ou défavorable vis-à-vis des médias, mais j'estime que la presse est un lien important entre le gouvernement et le public et qu'elle traite bon nombre d'affaires dont le public doit être informé.

Il convient de mentionner ici que lorsque la Loi AIPRP a été présentée à l'Édifice national de la presse avec la pompe habituelle, un membre de la galerie de la presse a demandé aux ministres présents si le gouvernement avait l'intention de présenter au public la Loi et les mesures qui en découleraient. La réponse fit savoir que le gouvernement n'avait pas l'intention de le faire et que c'était là le rôle des médias.

LE PARLEMENT ET LA LOI AIPRP

Avant l'entrée en vigueur de la Loi AIPRP, la diffusion des informations en provenance du gouvernement se faisait par l'intermédiaire des communiqués, des rapports, des guides et, bien entendu, par la bonne vieille méthode des fuites.

On pouvait également avoir recours au processus parlementaire des questions inscrites au feuillet, des questions précédées d'un astérisque et de la période quotidienne des questions.

Malgré les différences évidentes, j'estime qu'il est utile de comparer le système d'information qu'offre le Parlement et celui de la Loi d'accès à l'information. Au cours de chaque session, des milliers de questions se rapportant à tous les ministères et organismes sont inscrites au feuillet de la Chambre des communes. Le gouvernement répond à bon nombre d'entre elles mais trouve les moyens d'éviter celles qu'il ne veut pas traiter. Nombreuses sont les questions qui meurent au feuillet. Il faut souvent plusieurs mois pour répondre à certaines d'entre elles et, de temps à autre, les représentants du gouvernement s'inquiètent des "pauvres contribuables" qui font les frais de tout ce processus parlementaire.

Beaucoup de questions sont longues et complexes et nécessitent l'examen de nombreux documents et, comme toujours dans le milieu politique, il y a des questions qui dénotent un parti pris politique. Cette situation n'est pas sans rappeler le contexte des demandes d'accès à l'information en vertu de la Loi AIPRP.

Pourtant, chaque semaine au cours de la session parlementaire, on passe en revue des centaines de questions, on examine attentivement des dossiers ministériels et on réunit de nombreuses données à titre de documentation pour les ministres en vue du rituel quotidien de la période des questions.

La comparaison n'est peut-être pas vraiment juste, mais elle montre que lorsqu'il y a volonté et pouvoir, on peut mobiliser rapidement et de manière efficace les ressources de n'importe quel ministère pour obtenir les informations nécessaires!

Ayant observé la Chambre des communes depuis près de 25 ans, j'ai vraiment l'impression que l'approche désinvolte qui caractérise les réponses aux questions inscrites au feuilleton a inspiré le gouvernement dans son attitude vis-à-vis de la Loi AIPRP. Mes impressions reposent sur le type de questions demandées, les résultats obtenus et les délais de réponse.

Au cours de ma récente enquête, j'ai noté que les lignes directrices relatives à l'évaluation des questions inscrites au feuilleton ont été proposées quelques années avant 1983. En conséquence, les députés sont beaucoup plus limités dans leurs questions que ne le sont les personnes qui invoquent la Loi AIPRP. C'est ce qui explique peut-être pourquoi les députés et les sénateurs se tournent vers la Loi AIPRP.

LE PERSONNEL CONTRACTUEL

Après avoir entrepris le présent rapport, on m'a demandé d'examiner l'utilité du programme en vertu duquel les agents en retraite des Affaires extérieures sont engagés sous contrat pour trier les dossiers du Ministère en vue 1) des demandes présentées en vertu de la Loi AIPRP et 2) du transfert continu des dossiers du Ministère aux Archives publiques.

Le programme a été mis sur pied au mois de juin 1983 en conformité de la ligne directrice des Affaires extérieures suivantes (page 4):

"Il est prévu que des analystes d'expérience se chargeront des demandes qui exigent l'examen minutieux de documents volumineux et détermineront les exceptions applicables aux termes de la Loi. La plupart d'entre eux, du moins au début, seront des anciens agents du Ministère à la retraite.

Ces consultants ont occupé des postes élevés au sein du Ministère, certains au niveau de chef de mission, lorsqu'ils étaient en activité. On m'a laissé entendre que tous avaient d'excellents états de service et qu'ils connaissaient particulièrement bien les divers secteurs d'activité du Ministère. Ils ont leur cote de sécurité et sont à la disposition du Ministère étant donné que beaucoup d'entre eux ont élu domicile dans la région d'Ottawa.

Compte tenu de tous ces facteurs et du fait que ces fonctionnaires sont irréprochables, un autre aspect important reste encore en suspens. En cas de différend entre le Ministère et l'auteur d'une demande d'information, sera-t-on assuré de l'impartialité totale?

J'ai déjà précisé qu'à mon sens le responsable d'une institution doit agir d'une manière quasi judiciaire lorsqu'il prend une décision aux termes de la loi et il doit, ce faisant, se souvenir qu'il prend la responsabilité du refus de communication d'un document.

Il s'ensuit que les personnes qui examinent les documents en son nom afin de décider des exceptions, des prélèvements, du préjudice, de l'intérêt public et ainsi de suite, doivent obéir à ce principe et garder en mémoire l'avertissement lancé par A.C.J. Jerome dans l'affaire Maislin, tel qu'il figure au sommaire du jugement:

La Loi ayant pour principe de codifier le droit d'accès du public aux documents fédéraux, ledit accès ne devrait pas être interdit par un tribunal, sauf pour des motifs extrêmement précis, tandis qu'en cas de doute, il faudrait opter pour la divulgation. [Traduction]

Nota - remplacer tribunal par responsable d'une institution.

Dans l'idéal, il aurait fallu constituer le personnel du bureau d'accès à l'information du Ministère en recrutant, sous la direction du coordonnateur, des personnes compétentes à l'extérieur du Ministère. Les critères du concours s'inspireraient de la Loi AIPRP.

J'apprend toutefois qu'il est fort peu probable pour le moment que des crédits suffisants soient votés pour la création de postes nouveaux susceptibles de remplacer le système existant.

Il serait possible d'adjoindre au groupe actuel d'anciens agents du Ministère des personnes ayant été préparées aux questions d'information et de protection des renseignements personnels. Mais il semble que l'on continuera d'appliquer le système actuel qui consiste à faire appel à des consultants, selon les besoins.

Je recommande toutefois que l'on prépare un guide d'instruction exposant l'essence et le fond de la loi, résumant la jurisprudence existante et mettant l'accent sur l'objectif qu'avait le Parlement en imposant à l'institution la responsabilité du refus de communication d'un document, afin que tous les consultants puissent adopter une attitude responsable et objective, de sorte que le responsable de l'institution puisse jouer le rôle d'un juge de première instance.

Si les choses se passent comme aux États-Unis, on peut s'attendre à une augmentation du volume de travail à mesure que le public prendra conscience des droits que lui confère la Loi. C'est pourquoi je recommande vivement que l'on augmente de manière appropriée le personnel permanent du bureau du coordonnateur de l'accès à l'information et de la protection des renseignements personnels et que l'on cesse de faire appel au personnel temporaire.

RECOMMANDATIONS

- 1) Il faudrait supprimer le guide de la Loi AIPRP publié par le Ministère et le remplacer par de nouvelles instructions. Toutefois, il faudrait attendre, pour ce faire, les résultats des audiences du Comité permanent de la Chambre des communes chargé d'examiner les activités relevant de la Loi AIPRP. Il faudrait ajouter au guide un résumé des diverses conclusions présentées par le Commissaire à l'information et le Commissaire à la protection de la vie privée, ainsi qu'un exposé de la jurisprudence élaborée par la Cour fédérale et une analyse de ces décisions par un conseiller juridique spécialiste de la Loi AIPRP.
- 2) C'est au sein du bureau du coordonnateur que devraient être centralisés les pouvoirs du Ministère ayant trait aux procédures entreprises en vertu de la Loi AIPRP. Le coordonnateur devrait émettre des requêtes pour obtenir les documents. Le bureau du coordonnateur devrait présenter les recommandations préliminaires des décisions, après avoir consulté la direction concernée. La responsabilité des recommandations relativement aux décisions délicates portant sur les exceptions, les prélèvements, les exclusions, les délais et les tarifs devrait incomber sans détour au coordonnateur.
- 3) Le coordonnateur devrait faire rapport directement au Sous-secrétaire.
- 4) Toutes les prorogations de délai devraient être justifiées par des motifs détaillés précisés sur le document.
- 5) Il faudrait organiser périodiquement au sein du Ministère des groupes de discussion ou des tribunes auxquels participeraient certains cadres ainsi que des personnes de l'extérieur, notamment des juristes, des commissaires, des personnes qui présentent fréquemment des demandes d'accès à l'information, des universitaires ainsi que d'autres personnes qui connaissent la Loi AIPRP ou qui s'intéressent à son application.
- 6) Il serait bon que le Secrétaire d'État aux Affaires extérieures, en tant que responsable de l'institution, émette une directive claire exigeant l'application intégrale de la Loi et signalant, entre autres, que si la Loi est destinée principalement à servir le public, elle a pour effet secondaire positif de mieux faire connaître les activités du Ministère et pourrait, par conséquent, mener à une meilleure compréhension, qui se traduirait par une plus grande efficacité.

PARTIE II

PROPOSITIONS DE MODIFICATION

DE LA LOI SUR L'ACCÈS À L'INFORMATION

ET DE LA LOI SUR LA PROTECTION DES RENSEIGNEMENTS PERSONNELS

LA LOI SUR L'ACCÈS À L'INFORMATION

Article 2 - Objet de la Loi

- 1) La présente loi a pour objet d'élargir l'accès aux documents de l'administration fédérale en consacrant le principe du droit du public à leur communication, les exceptions indispensables à ce droit étant précises et limitées et les décisions quant à la communication étant susceptibles de recours indépendants du pouvoir exécutif.
- 2) La présente loi a pour objet de compléter les modalités d'accès aux documents de l'administration fédérale; elle ne vise pas à restreindre l'accès aux renseignements que les institutions fédérales mettent normalement à la disposition du grand public.

Ce n'est peut-être qu'un détail, mais il me semble qu'il est contradictoire de trouver ce genre d'inconséquence dans une loi consacrée à la communication de renseignements sur le gouvernement. Toute la démarche est entachée par l'allusion ridicule selon laquelle le gouvernement produisait, avant l'adoption de la Loi, des documents qu'il ne souhaitait pas communiquer. Avant 1983, si le gouvernement ne voulait pas informer le public, le public restait dans l'ignorance.

Je propose que l'on utilise un préambule plus conforme à la réalité, semblable au texte suivant:

Attendu que le peuple du Canada a politiquement le droit d'être informé par son gouvernement des affaires publiques, afin qu'il soit en mesure de préserver et protéger les principes démocratiques de la constitution...

Article 5 - Répertoire des institutions fédérales

- 1) Le ministre désigné fait publier, selon une périodicité au moins annuelle, un répertoire des institutions fédérales donnant, pour chacune d'elles, les indications suivantes:
 - a) son organigramme et ses attributions, ainsi que les programmes et fonctions de ses différents services.

- b) les catégories de documents qui en relèvent, avec suffisamment de précisions pour que l'exercice du droit à leur accès en soit facilité;
 - c) la désignation des manuels qu'utilisent ses services dans l'application de ses programmes ou l'exercice de ses activités;
 - d) les titre et adresse du fonctionnaire chargé de recevoir les demandes de communication.
- 2) Le ministre désigné fait publier, au moins deux fois l'an, un bulletin destiné à mettre à jour l'information visée au paragraphe (1) et à fournir tous renseignements utiles concernant la mise en oeuvre de la présente loi.
 - 3) Les indications à insérer dans le répertoire ou le bulletin peuvent être formulées de manière à ne pas constituer des renseignements qui justifieraient de la part du responsable d'une institution fédérale un refus de communication partielle d'un document.
 - 4) Le ministre désigné est responsable de la diffusion du répertoire et du bulletin dans tout le Canada, étant entendu que toute personne a le droit d'en prendre normalement connaissance.

À mon sens, cette disposition limite inutilement le type de renseignements qui devraient être publiés automatiquement. Je propose donc que l'article 5 soit modifié de la manière suivante:

- 5A (1) Le responsable de l'institution fait publier dans les meilleurs délais et mettre en vente tout guide qui a été préparé par ladite institution et distribué à ses fonctionnaires avant ou après l'entrée en vigueur de la Loi et qui contient les renseignements suivants:

- a) les définitions des caractéristiques de tout plan ou mesure administré par l'institution lorsque ces définitions doivent servir de guide ou être appliquées par un fonctionnaire chargé de
 - i) déterminer les demandes d'exercice d'un droit, d'un privilège ou d'un avantage conféré par un tel plan ou mesure;
 - ii) déterminer s'il faut suspendre, abroger ou imposer de nouvelles conditions relativement aux droits, privilèges ou avantages conférés par tout plan ou mesure;
 - iii) déterminer s'il faut imposer une obligation ou une responsabilité à un individu en vertu de tout plan ou mesure;
 - b) les instructions ou lignes directrices destinées aux fonctionnaires de l'institution au sujet de la marche à suivre, des méthodes à appliquer ou des objectifs visés lors de l'application par ces fonctionnaires des dispositions de tout plan ou mesure administré par l'institution, lorsqu'un membre du public est directement concerné par ladite application.
- 2) Lors de la publication d'un guide, tel qu'indiqué au paragraphe 5A(1), l'institution peut supprimer du guide toute donnée dont l'institution est autorisée à refuser la communication aux termes de la présente loi.
- 3) En cas de demande d'un document dont une partie a été supprimée, l'institution signale dans l'exemplaire publié du guide qu'un passage a été supprimé et précise la nature des données éliminées, ainsi que la disposition de la Loi en vertu de laquelle l'institution est autorisée à refuser la communication du document contenant les données.
- 5B (1) Chaque institution met à la disposition du public, en conformité de la présente loi, sans que cela limite la portée du présent article, tout document produit après l'entrée en vigueur de la présente loi et qui contient un des éléments d'information suivants:

- a) une définition, une instruction ou une ligne directrice se rapportant à l'alinéa (a) ou (b) 5A (1), qui a été distribuée aux fonctionnaires de l'institution sous une forme autre qu'un guide;
- b) un énoncé de politique ou une règle de fond qui a été adopté par l'institution
 - i) que cet énoncé ou cette règle soit incluse dans une note de service interne de l'institution ou dans une lettre adressée par l'institution à une personne désignée nommément; et
 - ii) qui est susceptible de toucher les membres du public lors de son application par l'institution, y compris un plan ou une mesure en vertu duquel l'institution peut imposer à une personne une obligation ou une responsabilité.

5C (1) Chaque institution fait tenir à jour un répertoire de tous les documents mentionnés dans le présent article qui ne sont pas publiés, soit individuellement, soit dans un guide contenant d'autres documents et dont le public ne peut se procurer des exemplaires, et fait publier ledit répertoire, le met en vente ou en autorise la consultation et la copie dans un bureau de l'institution, dans un bureau du gouvernement ou dans une bibliothèque publique, dans les capitales de toutes les provinces et territoires. Ce répertoire doit:

- a) contenir une description de tout document non publié ou, si les documents se rapportant à la même matière sont nombreux, une description de chaque catégorie de documents, suffisante pour permettre d'établir une demande désignant le document recherché;
- b) faire état de tous les documents, exception faite de ceux qui ne peuvent être mentionnés sans la divulgation de données dont une institution serait autorisée à refuser la communication advenant que cette information soit contenue dans un document pour lequel une demande de communication a été déposée;
- c) être mis à jour au moins tous les six mois par une liste des documents qui ont été produits depuis l'établissement du répertoire ou sa dernière mise à jour.

- 5D (1) Sans limiter la portée du présent article, une institution est réputée avoir adopté un énoncé ou une règle
- a) lorsqu'un énoncé ou une règle a été adopté par un fonctionnaire de l'institution qui est autorisé de par ses fonctions à adopter de tels règlements de l'institution.
 - b) Lorsqu'un énoncé ou une règle a été communiqué par écrit par un fonctionnaire de l'institution à un membre du public, à titre d'avis ou d'opinion de l'institution.

Article 9 - Prorogation du délai

- 1) Le responsable d'une institution fédérale peut proroger le délai mentionné à l'article 7 ou au paragraphe 8(1) d'une période que justifient les circonstances dans les cas où:
 - a) l'observation du délai entraverait de façon sérieuse le fonctionnement de l'institution en raison soit du grand nombre de documents demandés, soit de l'ampleur des recherches à effectuer pour donner suite à la demande;
 - b) les consultations nécessaires pour donner suite à la demande rendraient pratiquement impossible l'observation du délai;

le responsable de l'institution fédérale envoie à la personne qui a fait la demande un avis de prorogation de délai en lui faisant part de son droit de déposer une plainte à ce propos auprès du Commissaire à l'information.

Je propose que la prorogation du délai au-delà de la première période de 30 jours soit faite uniquement sur ordonnance d'un juge.

Je sais que certaines demandes d'accès à l'information sont complexes, longues et mal remplies, entraînant ainsi une perte de temps pour la recherche et la préparation des documents. Néanmoins, dans la plupart des cas, un délai de 60 jours (soit 42 à 43 jours ouvrables) devrait suffire amplement. Les délais plus longs ne s'appliqueraient que dans des circonstances particulières (commande) ou dénoteraient une volonté de temporisation à laquelle la proposition ci-dessus permettrait de remédier.

Article 11 - Frais de communication

- 1) Sous réserve du présent article, il peut être exigé que la personne qui fait la demande acquitte les droits suivants:
 - a) un versement initial accompagnant la demande et dont le montant, d'un maximum de vingt-cinq dollars, peut être fixé par règlement;
 - b) un versement prévu par règlement et exigible avant la préparation de copies, correspondant aux frais de reproduction.
- 2) Le responsable de l'institution fédérale à qui la demande est faite peut en outre exiger, avant de donner communication ou par la suite, le versement d'un montant déterminé par règlement, s'il faut plus de cinq heures pour rechercher le document ou pour en prélever la partie communicable.
- 3) Dans les cas où le document demandé ne peut être préparé qu'à partir d'un document informatisé qui relève d'une institution fédérale, le responsable de l'institution peut exiger le versement d'un montant déterminé par règlement au lieu du versement exigible en vertu de l'alinéa(2)a).
- 4) Dans les cas prévus au paragraphe (2) ou (3), le responsable d'une institution fédérale peut exiger une partie raisonnable du versement additionnel avant que ne soient effectués la recherche ou la préparation du document ou que la partie communicable n'en soit prélevée.
- 5) Dans les cas où sont exigés les versements prévus au présent article, le responsable de l'institution fédérale:
 - a) avise par écrit la personne qui a fait la demande du versement exigible;
 - b) l'informe, par le même avis, qu'elle a le droit de déposer une plainte à ce propos auprès du Commissaire à l'information.

- 6) Le responsable de l'institution fédérale peut dispenser en tout ou en partie la personne qui fait la demande du versement des droits ou lui rembourser tout ou partie du montant déjà versé.

Le présent article mérite notre attention pour plusieurs raisons, notamment au sujet des coûts de photocopie et de la dispense dont fait état le paragraphe 11(6). Je propose que le comité permanent définisse les critères de dispense des frais de communication.

À titre de solution, je propose de substituer le texte suivant au paragraphe 11(6):

- 6 - I) Le responsable de l'institution peut accorder une dispense ou une réduction des frais de communication des documents s'il juge qu'une telle mesure serait dans l'intérêt public, étant donné que l'on peut considérer que les informations demandées concernent principalement le grand public.
- 6 - II) Pour déterminer si les informations demandées concernent principalement le grand public, le responsable de l'institution tiendra compte:
- a) de la taille du public qui en bénéficie;
 - b) de l'importance de l'avantage conféré par les informations;
 - c) de l'utilité des documents qui doivent être communiqués;
 - d) de la probabilité d'effets positifs tangibles pour le bien public;
 - e) d'autres facteurs concernant le bien-fondé du paiement des frais par le Trésor public.

Article 13 - Renseignements obtenus à titre confidentiel

- 1) Sous réserve du paragraphe (2), le responsable d'une institution fédérale est tenu de refuser la communication de documents contenant des renseignements obtenus à titre confidentiel:
- a) des gouvernements des États étrangers ou de leurs organismes;
 - b) des organisations internationales d'États ou de leurs organismes;

- c) des gouvernements des provinces ou de leurs organismes;
 - d) des administrations municipales ou régionales constituées en vertu de lois provinciales ou de leurs organismes.
- 2) Le responsable d'une institution fédérale peut donner communication de documents contenant des renseignements visés au paragraphe (1) si le gouvernement, l'organisation, l'administration ou l'organisme qui les a fournis:
- a) consent à la communication;
 - b) rend les renseignements publics.

L'article 13 traite des renseignements confidentiels du gouvernement. Il faudrait, selon moi, faire une distinction nette entre les gouvernements étrangers d'une part et les gouvernements provinciaux et leurs organismes, d'autre part. Il me semble que l'article 14 protège suffisamment les singularités des relations fédéro-provinciales. Étant donné que les négociations au niveau fédéral-provincial se comptent chaque année par millier, les alinéas (1) (c) et (1) (d) ouvrent des avenues trop nombreuses à un trop grand nombre de bureaucrates. Il faudrait donc les supprimer ou tout au moins les soumettre à un critère d'intérêt public, c'est-à-dire que le droit de refuser la communication d'un document ne devrait pas s'appliquer si l'intérêt public en faveur de la divulgation est plus grand que l'intérêt public en faveur de la non-communication.

Article 19 - Renseignements personnels

- 1) Sous réserve du paragraphe (2), le responsable d'une institution fédérale est tenu de refuser la communication de documents contenant les renseignements personnels visés à l'article 3 de la Loi sur la protection des renseignements personnels.
- 2) Le responsable d'une institution fédérale peut donner communication de documents contenant des renseignements personnels dans les cas où:
 - a) l'individu qu'ils concernent y consent;
 - b) le public y a accès;
 - c) la communication est conforme à l'article 8 de la Loi sur la protection des renseignements personnels.

On a tendance à se servir de cet article pour appuyer les allégations d'exceptions auxquelles on a recours quand tous les autres moyens ne donnent aucun résultat, ou à l'utiliser comme motif de rechange pour d'autres raisons de refus. J'ai l'impression que la protection des particuliers doit généralement céder le pas aux sacro-saints documents ministériels.

À notre époque où la vie privée est si souvent et si facilement menacée, il convient en effet de veiller à ce que la Loi protège les particuliers et qu'elle ne soit pas utilisée pour enfreindre le droit de chacun à la vie privée. En revanche, cette protection doit s'appuyer sur des critères stricts d'interprétation de la Loi, afin qu'elle ne puisse être invoquée au gré des fonctionnaires.

En outre, les concepteurs de la Loi AIPRP ont prévu certains cas où les affaires de l'État ont préséance sur le droit des particuliers à la protection de la vie privée. Le paragraphe 2 de l'article 19 mentionne l'article 8 de la Loi sur la protection des renseignements personnels comme un motif d'autorisation de la divulgation des documents, tandis que l'alinéa 8(1)(m) de la Loi sur la protection des renseignements personnels autorise le responsable d'une institution à communiquer des documents dans les cas où "... des raisons d'intérêt public justifieraient nettement une éventuelle violation de la vie privée...".

La Loi sur l'accès à l'information invoque l'application de l'article 8 de la Loi sur la protection des renseignements personnels, mais il est possible que cette mesure ne soit pas suffisante. Il faudrait peut-être que ces dispositions fassent partie intégrante de l'article 19 de la Loi sur l'accès à l'information et que l'on tienne compte de l'intérêt public lorsqu'on prend la décision de divulguer des renseignements personnels.

Article 20 - Renseignements de tiers

- 1) Le responsable d'une institution fédérale est tenu, sous réserve des autres dispositions du présent article, de refuser la communication de documents contenant:
 - a) des secrets industriels de tiers;
 - b) des renseignements financiers, commerciaux, scientifiques ou techniques fournis à une institution fédérale par un tiers, qui sont de nature confidentielle et qui sont traités comme tels de façon constante par ce tiers;
 - c) des renseignements dont la divulgation risquerait vraisemblablement de causer des pertes ou profits financiers appréciables à un tiers ou de nuire à sa compétitivité;

- d) des renseignements dont la divulgation risquerait vraisemblablement d'entraver des négociations menées par un tiers en vue de contrats ou à d'autres fins.
- 2) Le paragraphe (1) n'autorise pas le responsable d'une institution fédérale à refuser la communication de la partie d'un document qui donne les résultats d'essais de produits ou d'essais d'environnement effectués par une institution fédérale ou pour son compte, sauf si les essais constituent une prestation de services fournis à titre onéreux mais non destinés à une institution fédérale.
- 3) Dans les cas où, à la suite d'une demande, il communique, en tout ou en partie, un document qui donne les résultats d'essais de produits ou d'essais d'environnement, le responsable d'une institution fédérale est tenu d'y joindre une note explicative des méthodes utilisées pour effectuer les essais.
- 4) Pour l'application du présent article, les résultats d'essais de produits ou d'essais d'environnement ne comprennent pas les résultats d'essais préliminaires qui ont pour objet la mise au point de méthodes d'essais.
- 5) Le responsable d'une institution peut communiquer tout document contenant les renseignements visés au paragraphe (1) si le tiers que les renseignements concernent y consent.
- 6) Le responsable d'une institution fédérale peut communiquer, en tout ou en partie, tout document contenant les renseignements visés aux alinéas (1) (b), (c) ou (d) pour des raisons d'intérêt public concernant la santé et la sécurité publiques ainsi que la protection de l'environnement; les raisons d'intérêt public doivent de plus justifier nettement les conséquences éventuelles de la communication pour un tiers: pertes ou profits financiers, atteintes à sa compétitivité ou entraves aux négociations qu'il mène en vue de contrats ou à d'autres fins.

On a également tendance à utiliser abusivement l'article 20 comme un motif d'exception à la communication des documents. On peut y pallier simplement en supprimant du paragraphe 6 le bout de phrase suivant:

"concernant la santé et la sécurité publiques ainsi que la protection de l'environnement."

De cette manière, le responsable de l'institution serait tenu, pour la plupart des exceptions relevant de l'article 20, d'assurer un juste équilibre de l'intérêt public.

Article 54 - Commissaire à l'information

- 1) Le gouverneur en conseil nomme le Commissaire à l'information par commission sous le grand sceau, après approbation par résolution du Sénat et de la Chambre des communes.

En raison de la relation entre les Commissaires et le Parlement et de leur participation aux différents rapports, il me semble que les Commissaires devraient être des fonctionnaires du Parlement et que l'article 54 devrait le mentionner.

Article 69 - Documents confidentiels du Conseil privé de la Reine pour le Canada

- 1) La présente loi ne s'applique pas aux documents confidentiels du Conseil privé de la Reine pour le Canada, notamment aux:
 - a) notes destinées à soumettre des propositions ou recommandations au Conseil;
 - b) documents de travail destinés à présenter des problèmes, des analyses ou des options politiques à l'examen du Conseil;
 - c) ordres du jour du Conseil ou procès-verbaux de ses délibérations ou décisions;
 - d) documents employés en vue ou faisant état de communications ou de discussions entre ministres de la Couronne sur des questions liées à la prise des décisions du gouvernement ou à la formulation de sa politique;
 - e) documents d'information à l'usage des ministres de la Couronne sur des questions portées ou qu'il est prévu de porter devant le Conseil, ou sur des questions qui font l'objet des communications ou discussions visées à l'alinéa (d);
 - f) avant-projets de loi;
 - g) documents contenant des renseignements relatifs à la teneur des documents visés aux alinéas (a) à (f).

- 2) Pour l'application du paragraphe (1), "Conseil" s'entend du Conseil privé de la Reine pour le Canada, du Cabinet et de leurs comités respectifs.
- 3) Le paragraphe (1) ne s'applique pas:
 - a) aux documents confidentiels du Conseil privé de la Reine pour le Canada dont l'existence remonte à plus de vingt ans;
 - b) aux documents de travail visés à l'alinéa (1) (b) dans les cas où les décisions auxquelles ils se rapportent ont été rendues publiques, ou à défaut de publicité, ont été rendues quatre ans auparavant.

Cet article soustrait entièrement à l'application de la Loi des quantités importantes de documents du gouvernement. À ce titre, il faudrait l'examiner avec la plus grande prudence.

Il ne fait aucun doute que l'on doit accorder au Cabinet fédéral qui est l'organe de prise de décision politique le plus important du pays, la protection essentielle à l'exécution de son rôle. Cependant, la portée de l'article 69 est un peu trop grande et le comité de révision devrait se demander particulièrement si une telle quantité de documents devrait être soustraite à l'application de la Loi.

Le comité de révision devrait également s'informer des raisons qui sont à l'origine de l'inclusion de l'article 69 dans la Loi.

En effet, le Projet de loi C-15 présenté par Walter Baker en 1979 et qui fut adopté à l'unanimité en seconde lecture, ne comportait pas cette disposition ni aucune clause analogue. Malheureusement, plusieurs jugements contraignirent le gouvernement suivant à divulguer certains documents. Les décisions des tribunaux ont incité le gouvernement à rajouter les articles 69 et 70 respectivement aux projets de lois sur l'accès à l'information et la protection des renseignements personnels, de manière à empêcher l'intervention des tribunaux.

Et pourtant, à peu près à la même époque, la Charte des droits et liberté accordait aux tribunaux un pouvoir beaucoup plus grand qui, dans certains cas, leur permette d'annuler les décisions du Parlement et de l'exécutif.

La notion de révision judiciaire indépendante des refus par le gouvernement de communiquer des documents a reçu, depuis quelques années, des appuis de marque.

On se souvient que la Cour suprême des États-Unis avait clairement établi, à l'unanimité, que le pouvoir exécutif ne disposait pas du droit absolu et automatique de garder secret les documents et l'information.

Mentionnons également la fameuse affaire britannique qui avait vu le gouvernement Wilson tenter désespérément d'empêcher la publication des journaux personnels de Richard Crossman, ministre décédé, parce qu'ils contenaient des allusions aux délibérations du Cabinet. Les tribunaux donnèrent tort au gouvernement et autorisèrent les exécuteurs littéraires à publier les documents.

L'affaire Sankey contre Gough Whitlam, ancien Premier ministre travailliste australien, présente encore plus de ressemblance avec la question qui nous intéresse. M. Sankey demandait que lui soient communiqués, pour soutenir sa cause, des documents du gouvernement, y compris certains documents du Cabinet. Le jugement de la Cour suprême exigeait que les documents lui soient fournis, précisant notamment:

"Il convient de déterminer si la divulgation des documents serait contraire à l'intérêt public."

Cette prémisse est bien résumée dans un court passage du jugement du Juge en chef Gibbs:

"Dans tous les cas, le pouvoir exécutif n'a pas le privilège et la Cour a le devoir de décider si un document doit être communiqué ou gardé secret. C'est à la Cour qu'il incombe de décider quel est l'aspect de l'intérêt public qui l'emporte."
[Traduction]

L'élément commun qui se dégage de ces différentes affaires est le suivant: même si l'on accorde toujours la plus grande attention à la décision du Cabinet, il faut que cette dernière soit soumise à un tribunal indépendant.

C'est pourquoi il faudrait supprimer respectivement les articles 69 et 70 dans les deux Lois et de les remplacer par une clause d'exception ayant trait aux documents du Cabinet.

Il ne faut pas oublier que si le gouvernement détient le titre juridique des informations et des dossiers, c'est uniquement parce qu'il agit au nom du peuple qui en est le véritable propriétaire.

Le comité devrait profiter de la révision des articles 69 et 70 des deux Lois pour étudier un aspect connexe, en l'occurrence la prétendue convention qui permet au gouvernement sortant d'interdire la consultation ou la divulgation des documents qu'il laisse après lui et auxquels ni le nouveau gouvernement, ni le public n'ont accès.

Le gouvernement devrait, bien entendu, avoir le droit d'imposer un embargo à certains documents laissés par les ministres après leur départ. Mais jusqu'à quel point? Dans quelle mesure les gouvernements entrants peuvent-ils appliquer ce principe? Qui serait chargé du tri? Ce n'est certainement pas au sous-ministre d'indiquer aux nouveaux membres de l'exécutif les documents qu'ils ont droit de consulter et ceux qui leur sont interdits!

Le problème existe, prête à controverse et risque d'entrer en conflit avec la Loi AIPRP. Je propose au comité permanent de désigner un sous-comité chargé d'analyser entièrement le problème. Je l'invite également à recommander que toute modification ne soit pas nécessairement rétroactive et qu'elle ne s'applique uniquement qu'aux gouvernements futurs.

Le même sous-comité pourrait aussi être chargé de se pencher sur la Loi sur les secrets officiels et les prérogatives de la Couronne qui, dans une certaine mesure, entrent également en conflit avec la Loi AIPRP, étant donné qu'elles s'opposent au droit des comités parlementaires d'appeler des fonctionnaires en témoignage et exiger la communication intégrale de documents.

LA LOI SUR LA PROTECTION DE RENSEIGNEMENTS PERSONNELS

J'ai lu les rapports et commentaires formulés par le Commissaire à la protection de la vie privée et noté ses préoccupations au sujet d'un certain nombre de problèmes tels que la transmission des données électroniques, tant sur le plan intérieur qu'à l'échelle internationale. Il me semble toutefois qu'il va probablement aborder cette question devant le comité et évoquer l'ampleur des échanges de renseignements personnels en vertu du paragraphe 8(2) de la Loi sur la protection des renseignements personnels.

Article 12 - Accès aux renseignements personnels (Droit d'accès)

- 1) Sous réserve de la présente loi, tout citoyen canadien et tout résident permanent, au sens de la Loi sur l'immigration de 1976, a le droit de se faire communiquer sur demande:
 - a) les renseignements personnels le concernant et versés dans un fichier de renseignements personnels;
 - b) les autres renseignements personnels le concernant et relevant d'une institution fédérale, dans la mesure où il peut fournir sur leur localisation des indications suffisamment précises pour que l'institution fédérale puisse les retrouver sans problèmes sérieux.

- 2) Tout individu qui reçoit communication, en vertu de l'alinéa (1)(a), de renseignements personnels qui ont été, sont ou peuvent être utilisés à des fins administratives, a le droit:
- a) de demander la correction des renseignements personnels le concernant qui, selon lui, sont erronés ou incomplets;
 - b) d'exiger, s'il y a lieu, qu'il soit fait mention des corrections qui ont été demandées mais non effectuées;
 - c) d'exiger:
 - i) que toute personne ou tout organisme à qui ces renseignements ont été communiqués pour servir à des fins administratives dans les deux ans précédant la demande de correction ou de mention des corrections non effectuées soient avisés de la correction ou de la mention,
 - ii) que l'organisme, s'il s'agit d'une institution fédérale, effectue la correction ou porte la mention sur toute copie de document contenant les renseignements qui relèvent de lui.
- 3) Le gouverneur en conseil peut, par décret, étendre, conditionnellement ou non, le droit d'accès visé au paragraphe (1) à des individus autres que ceux qui y sont mentionnés.

La Loi sur la protection des renseignements personnels établit un droit important, autorisant tout individu à demander la correction des dossiers du gouvernement contenant des renseignements personnels le concernant qui sont erronés (paragraphe 12(2)).

La loi accorde aux requérants le droit d'obtenir une révision par le Commissaire à la protection de la vie privée (alinéa 29(1)(c)), mais ne leur offre aucun autre recours.

J'invite vivement le comité à étendre la juridiction de la Cour en vertu de l'article 41 de la Loi sur la protection des renseignements personnels, afin d'accorder aux requérants le droit de faire appel à la Cour pour obtenir une ordonnance exigeant la rectification des renseignements personnels.

CONCLUSION

Le présent rapport mentionnait précédemment que la Loi AIPRP renforce les droits civils du public en soulignant l'obligation du gouvernement de communiquer des informations et que la Loi a pour avantage connexe important d'augmenter l'efficacité des fonctionnaires.

La loi offre également un autre avantage.

À l'heure actuelle, la communication entre les gouvernants et les gouvernés ne se fait pas bien. C'est un phénomène que l'on a remarqué depuis quelques années et dont les nouveaux gouvernements ont hérité.

Il va sans dire que cette rupture des communications rend beaucoup plus difficile le rôle du gouvernement.

Les lois donnant accès aux documents fédéraux ne produiront pas une amélioration immédiate et automatique des relations entre le peuple et l'exécutif. Cependant, les citoyens reprendront confiance en leur gouvernement s'ils réalisent que les responsables agissent de bonne foi et sont prêts à communiquer les renseignements qu'ils demandent.

La loi existe, elle ne disparaîtra pas d'elle-même. Il nous faut donc, en nous appuyant sur l'expérience glanée au cours des dernières années, définir plus clairement et de manière continue, le droit du public à l'information, tout en maintenant le droit du gouvernement à exercer ses fonctions.

La tâche n'est pas facile, mais elle n'est pas impossible!

